

**AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT  
PPC/CDIE/DI REPORT PROCESSING FORM**

ENTER INFORMATION ONLY IF NOT INCLUDED ON COVER OR TITLE PAGE OF DOCUMENT

**1. Project/Subproject Number**

497-0357

**2. Contract/Grant Number**

497-C-00-98-00045-00

**3. Publication Date**

August 12, 2003

**4. Document Title/Translated Title**

Partisipasi dalam Proses Pembuatan Kebijakan: Analisis atas Kerangka Hukum dan Praktek Pembuatan Kebijakan Ketenagakerjaan (Participation in the Policy Making Process: Analysis of the Legal Framework and Practice for Making Labor Policy) (In Indonesian)

**5. Author (s)**

1. Suhirman
- 2.

**6. Contributing Organization (s)**

Nathan/Checchi Joint Venture/PEG Project

**7. Pagination**

20

**8. Report Number**

PEG 129

**9. Sponsoring A.I.D. Office**

ECG, USAID/Jakarta

**10. Abstract (optional - 250 word limit)**

Makalah ini akan membahas partisipasi dalam proses pembuatan kebijakan, khususnya kebijakan yang ditetapkan dalam bentuk peraturan daerah. Sebagai studi kasus, penulis akan menganalisis praktek kebijakan dalam regulasi perijinan ketenagakerjaan di Kota Bekasi tempat penulis melakukan studi lapangan.

Pembahasan dalam makalah ini akan dibagi dalam beberapa bagian. *Pertama*, pembahasan mengenai konsep partisipasi. Pemahaman mengenai konsep partisipasi perlu penulis kemukakan, karena konsep ini akan dioperasionalkan untuk menganalisis regulasi dan praktek pembuatan kebijakan. *Kedua*, pembahasan mengenai norma/regualsi dan praktek pembuatan kebijakan publik di Kabupaten/Kota, khususnya kebijakan perijinan ketenagakerjaan di Kota Bekasi. *Ketiga*, analisis mengenai sejauh mana proses pembuatan kebijakan publik telah memenuhi prinsip-prinsip partisipasi. *Keempat*, penulis akan mengajukan beberapa rekomendasi untuk mendorong proses-proses kebijakan yang partisipatif.

**11. Subject Keywords (optional)**

- |                      |                     |
|----------------------|---------------------|
| 1. Indonesia         | 4. Business Climate |
| 2. Decentralization  | 5. Labor Policy     |
| 3. Regulatory Reform | 6.                  |

**12. Supplementary Notes**

**13. Submitting Official**

C. Stuart Callison, Chief of Party

**14. Telephone Number**

011-62-21-520-1047

**15. Today's Date**

October 17, 2003

**16. DOCID**

**17. Document Disposition**

DOCRD [ ] INV [ ] DUPLICATE [ ]

# **PARTISIPASI DALAM PROSES PEMBUATAN KEBIJAKAN: ANALISIS ATAS KERANGKA HUKUM DAN PRAKTEK PEMBUATAN KEBIJAKAN KETENAGAKERJAAN<sup>1</sup>**

**SUHIRMAN<sup>2</sup>**

## **1 PENGANTAR**

Makalah ini akan membahas partisipasi dalam proses pembuatan kebijakan, khususnya kebijakan yang ditetapkan dalam bentuk peraturan daerah. Sebagai studi kasus, penulis akan menganalisis praktek kebijakan dalam regulasi perijinan ketenagakerjaan di Kota Bekasi tempat penulis melakukan studi lapangan.

Pembahasan dalam makalah ini akan dibagi dalam beberapa bagian. *Pertama*, pembahasan mengenai konsep partisipasi. Pemahaman mengenai konsep partisipasi perlu penulis kemukakan, karena konsep ini akan dioperasionalkan untuk menganalisis regulasi dan praktek pembuatan kebijakan. *Kedua*, pembahasan mengenai norma/regulasi dan praktek pembuatan kebijakan publik di Kabupaten/Kota, khususnya kebijakan perijinan ketenagakerjaan di Kota Bekasi. *Ketiga*, analisis mengenai sejauh mana proses pembuatan kebijakan publik telah memenuhi prinsip-prinsip partisipasi. *Keempat*, penulis akan mengajukan beberapa rekomendasi untuk mendorong proses-proses kebijakan yang partisipatif.

## **2 KONSEP PARTISIPASI**

### **2.1 Tiga Tradisi Partisipasi**

Partisipasi -sebagaimana civil society dan demokrasi- merupakan istilah yang cukup tua. Namun sebagai konsep dan praktek operasional baru dibicarakan sejak tahun 1970-an ketika beberapa lembaga internasional mempromosikan praktek partisipasi dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Sejak itu konsep partisipasi telah berkembang dan memiliki pengertian yang beragam meskipun dalam beberapa hal konvergen. Gaventa dan Valderama (1999), mencatat ada tiga tradisi konsep partisipasi terutama bila dikaitkan dengan praksis pembangunan masyarakat yang demokratis yaitu: partisipasi politik, partisipasi sosial, dan partisipasi warga.<sup>3</sup> Makalah ini akan membahas

---

<sup>1</sup> Makalah disampaikan dalam *Conference on 'Decentralization, Regulatory Reform and the Business Climate'* diselenggarakan oleh PEG-USAID di Hotel Borobudur Jakarta 12 Agustus 2003. PEG (Partnership for Economic Growth) adalah sebuah proyek dengan dana United States Agency for International Development (USAID). Pandangan-pandangan yang tercantum dalam laporan ini berasal dari pandangan penulis dan tidak semestinya berasal dari USAID, Pemerintah Amerika Serikat ataupun Pemerintah Indonesia.

<sup>2</sup> Peneliti di Bandung Institute for Governance Studies (BIGS).

<sup>3</sup> Lihat Pembahasan John Gaventa dan Camilo Valderama: *Partisipasi, Kewargaan, dan Pemerintah Daerah*, sebagai pengantar buku *Mewujudan Partisipasi: Teknik Partisipasi Masyarakat untuk Abad 21*, yang diterbitkan oleh The British Council dan New Economics Foundation, 2001.

perkembangan konsep partisipasi dengan merujuk pada pembahasan Gaventa mengenai tiga tradisi partisipasi.

### ***Partisipasi Politik: Representasi dalam Demokrasi Perwakilan***

Dalam kerangka demokrasi, partisipasi dipandang sebagai inti dari demokrasi. Karena itu pada awalnya konsep partisipasi dikaitkan dengan proses-proses politik yang demokratis. Ada dua pendekatan terhadap demokrasi: pendekatan normatif dan pendekatan empirik.<sup>4</sup> Pendekatan normatif, menekankan pada ide dasar dari demokrasi yaitu kedaulatan ada di tangan rakyat dan oleh karenanya pemerintahan diselenggarakan dari, oleh, dan untuk rakyat.<sup>5</sup> Sedangkan pendekatan empirik menekankan pada perwujudan demokrasi dalam kehidupan politik. Secara empirik kita sulit menerapkan kedaulatan rakyat secara utuh. Selain beragam dan seringkali saling bertentangan, rakyat juga sulit dihimpun untuk penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari. Untuk itu perlu ada lembaga perwakilan/lembaga pemerintahan, yang anggota-anggotanya dipilih dari partai politik atau perseorangan sebagai agregasi dari berbagai kepentingan rakyat. Secara empirik demokrasi merupakan rangkaian prosedur yang mengatur rakyat untuk memilih, mendudukan, dan meminta pertanggungjawaban orang yang mewakili partai/kelompok kepentingan tertentu di lembaga perwakilan dan atau lembaga pemerintahan. Orang-orang terpilih inilah yang kemudian membuat dan menjalankan keputusan publik.

Dalam proses politik yang demokratis 'partisipasi politik' melibatkan interaksi perseorangan atau organisasi, biasanya partai politik, dengan negara. Karena itu partisipasi politik seringkali dihubungkan dengan demokrasi politik, perwakilan, dan partisipasi tak langsung. Partisipasi politik diungkapkan dalam tindakan seorang individu atau kelompok terorganisir untuk melakukan pemungutan suara, kampanye, protes, untuk mempengaruhi wakil-wakil pemerintah. Dengan demikian partisipasi politik lebih berorientasi pada 'mempengaruhi' dan 'mendudukan wakil-wakil rakyat' dalam lembaga pemerintahan ketimbang 'partisipasi aktif' dan 'langsung' dalam proses-proses pemerintahan itu sendiri.

### ***Partisipasi Sosial: Keterlibatan Beneficiary dalam Proyek Pembangunan***

Disamping tradisi partisipasi politik, terutama sejak tahun 1970-an, telah berkembang konsep partisipasi yang berorientasi pada perencanaan dan implementasi pembangunan. Dalam konteks pembangunan Stiefel dan wolfe mengartikan 'partisipasi' sebagai "...upaya terorganisasi untuk meningkatkan pengawasan terhadap sumber daya dan lembaga pengatur dalam keadaan sosial tertentu oleh pelbagai kelompok dan

---

<sup>4</sup> Pemilahan pendekatan dalam memahami deokrasi dapat dilihat dalam Jean Baechler, *Democracy an Analytical Survey*, Unesco 1995 dan Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar 1999.

<sup>5</sup> Pengakuan rakyat sebagai dasar kedaulatan dalam sistem hukum di Indonesia bisa dilihat dalam pasal 2 Perubahan Keempat UUD 1945. Sedangkan manifestasi dari kedaulatan rakyat yang dilindungi UUD 1945 Perubahan Keempat dapat dilihat dalam pasal 28 .

gerakan yang sampai sekarang dikesampingkan dalam fungsi pengawasan”.<sup>6</sup> Dalam pengertian ini partisipasi ditempatkan di luar negara atau lembaga-lembaga formal pemerintahan.

Karena sifatnya yang berada di luar lembaga negara atau lembaga formal pemerintahan, konsep ini dapat kita sebut sebagai partisipasi sosial. Partisipasi ditempatkan sebagai keterlibatan masyarakat terutama yang dipandang sebagai *'beneficiary'* pembangunan dalam konsultasi atau pengambilan keputusan dalam semua tahapan siklus proyek pembangunan dari penilaian kebutuhan, perencanaan, pelaksanaan, sampai pemantauan dan evaluasi program. Ada beberapa asumsi yang diterima secara umum untuk mendorong partisipasi sosial. *Pertama*, rakyatlah yang paling tahu kebutuhannya, karena itu rakyat mempunyai hak untuk mengidentifikasi dan menentukan kebutuhan pembangunan di lokalnya. *Kedua*, partisipasi sosial dapat menjamin kepentingan dan suara kelompok-kelompok yang selama ini dimarjinalkan dalam pembangunan hukum, ekonomi, sosial, budaya. *Ketiga*, partisipasi sosial dalam pengawasan terhadap proses pembangunan dapat mengurangi terjadinya berbagai penyimpangan, penurunan kualitas, dan kuantitas program pembangunan.

Untuk mengagregasi dan mengartikulasikan kepentingannya, dalam partisipasi sosial masyarakat di dorong untuk membangun organisasi baik dalam bentuk gerakan sosial atau kelompok mandiri.

### ***Partisipasi Warga: Pengambilan Keputusan Langsung dalam Kebijakan Publik***

Diskusi yang lebih luas mengenai partisipasi telah menempatkan “partisipasi warga” baik sebagai konsep maupun praktek yang niscaya. Berbeda dengan partisipasi politik yang lebih menekankan ‘representasi’ dan partisipasi sosial yang menempatkan partisipasi ‘diluar’ lembaga pemerintahan, partisipasi warga menekankan pada ‘partisipasi langsung’ warga dalam pengambilan keputusan pada lembaga dan proses pemerintahan. Gaventa dan Valderama, menegaskan bahwa partisipasi warga telah mengalihkan konsep partisipasi “...dari sekedar kepedulian terhadap ‘penerima derma’ atau ‘kaum tersisih’ menuju ke suatu kepedulian dengan pelbagai bentuk keikutsertaan warga dalam pembuatan kebijakan dan pengambilan keputusan di berbagai gelanggang kunci yang mempengaruhi kehidupan mereka”.<sup>7</sup>

Ada beberapa perkembangan konsep dan asumsi dasar yang menjadi dasar bagi meluasnya gagasan dan praktek partisipasi warga. *Pertama*, **partisipasi merupakan hak politik yang melekat pada warga sebagaimana hak politik lainnya**. Karena melekat, maka hak ini tidak hilang ketika ia memberikan mandat pada orang untuk duduk dalam lembaga pemerintahan. Pemberian mandat bersifat parsial, yaitu mendudukan wakilnya untuk membahas dan memutuskan urusan publik di lembaga formal kenegaraan. Sedangkan hak politik –sebagai hak asasi manusia- tetap melekat pada setiap individu

---

<sup>6</sup> Lihat Steifel M dan Wolf M, *A Voice for the Excluded: Popular Participation in Development: Utopia or Necessity?* London: Zed Books, 1994.

<sup>7</sup> Lihat Gaventa, *opcit.*

yang bersangkutan. Untuk itu adalah hak setiap warga untuk menjaga ruang publik dari intervensi negara, mengagregasikan persoalan dan berbagai kepentingan di ruang publik, merancang agenda publik, dan terus menerus mengawasi lembaga perwakilan dan pemerintahan agar bekerja sesuai dengan mandat yang diberikan.<sup>8</sup>

**Kedua, partisipasi langsung dalam pengambilan keputusan mengenai kebijakan publik di lembaga-lembaga formal dapat untuk menutupi kegagalan demokrasi perwakilan.**<sup>9</sup> Meskipun secara konsep sulit dibantah dan dalam praktek diterapkan di hampir semua negara demokratis, demokrasi perwakilan masih menyisakan beberapa kelemahan. Sejauh mana orang yang dipilih dapat merepresentasikan kehendak masyarakat luas? Sejauh mana kita mengetahui bahwa orang yang dipilih dan didudukkan dalam lembaga perwakilan dan pemerintahan menjalankan mandat pemilihnya? Bagaimana bentuk dan mekanisme pertanggungjawaban orang yang dipilih terhadap pemilihnya? Siapa yang menanggung akibat kesalahan keputusan publik dari wakil yang dipilih? Bagaimana jika orang yang dipilih ternyata mengkhianati mandatnya? Apakah orang/partai pemenang pemilu dapat mengontrol birokrasi pemerintahan? Pertanyaan-pertanyaan di atas tidak dapat dijawab secara memuaskan oleh pendekatan demokrasi perwakilan. Karena itu, untuk keputusan-keputusan publik yang langsung berimplikasi pada kesejahteraan sosial ekonomi warga harus dilibatkan dalam formulasi dan pengambilan keputusan. Formulasi dan pengambilan keputusan kebijakan publik secara langsung ini dapat dipandang sebagai salah satu perwujudan demokrasi deliberatif atau salah satu langkah penting untuk mendemokratisasikan demokrasi (*democratizing democracy*).<sup>10</sup>

**Ketiga, menjadikan partisipasi menjadi lebih bermakna.** Karena posisinya yang berada 'diluar' lembaga pemerintahan, seringkali partisipasi sosial yang melibatkan mobilisasi organisasi rakyat yang luas tidak dapat mempengaruhi lembaga pemerintahan yang diberi mandat merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan publik. Seringkali terjadi '*parallel discourse*' antara lembaga formal pemerintah dengan organisasi rakyat. Ini berarti kehendak rakyat tidak tercermin dalam formulasi dan implementasi kebijakan lembaga formal. Situasi ini seringkali menyebabkan masyarakat menjadi frustrasi dan menganggap partisipasi sebagai hal yang sia-sia. Partisipasi warga, yang melibatkan warga untuk secara luas berpartisipasi langsung dalam pengambilan keputusan publik, dapat mendorong partisipasi menjadi lebih bermakna.

---

<sup>8</sup> Beberapa gagasan penting mengenai garis demarkasi antara sistem pemerintahan dan ruang publik, berbagai isu dan kelompok kepentingan di ruang publik, bagaimana isu di ruang publik merembes ke dalam sistem tata pemerintahan formal, serta peran ruang publik dalam merancang agenda dan mengontrol pemerintahan, dapat disimak dalam Jurgen Habermas, *Structural Transformation of the Public Sphere*, 1989.

<sup>9</sup> Dalam ekonomi-politik kita mengenal beberapa kegagalan inheren sistem demokrasi perwakilan lebih dikenal dengan kegagalan pemerintah (*government failure*) yaitu: 1) kegagalan antar waktu, 2) kegagalan sistem pemilihan (*Paradoks Arrows*), dan 3) asimetri informasi (*principal-agent theory*).

<sup>10</sup> Partai politik dalam mengusung isu cenderung bersifat general sehingga seringkali gagal dalam memahami masalah publik tertentu secara akurat. Sedangkan masyarakat sipil –sering disebut dengan istilah *single group issue*- biasanya bekerja dalam satu isu spesifik secara detail dan cenderung responsif terhadap perubahan terutama untuk isu yang diusungnya. Dengan demikian maka pelibatan langsung masyarakat sipil dalam pengambilan kebijakan publik merupakan upaya yang sangat penting dalam mendemokratisasikan demokrasi (*democratizing democracy*). Gagasan ini dapat dirujuk dalam Anthony Giddens, *Runaway World: How Globalisation is Reshaping Our Lives*, 1999.

*Keempat, partisipasi harus dilakukan secara sistemik bukan hal yang insidental.* Dalam partisipasi politik, partisipasi yang memiliki arti biasanya hanya dilakukan dalam siklus politik untuk memilih dan mendudukan wakil rakyat (misalnya 5 tahun sekali), atau dalam konsep partisipasi sosial partisipasi dihubungkan dengan siklus proyek. Partisipasi warga memungkinkan warga terlibat secara sistemik dan terus menerus dalam pengambilan keputusan publik.

*Kelima, semakin diterimanya desentralisasi sebagai instrumen untuk mendorong tata pemerintahan yang baik (good governance).* Desentralisasi dapat diartikan sebagai " ...pengalihan kekuasaan dan/atau wewenang untuk merencanakan, memutuskan, dan/atau mengelola urusan publik, dari tingkat pemerintah yang lebih tinggi ke tingkat pemerintah yang lebih rendah.." (Diane Conyers, 1990) dalam tingkat tertentu desentralisasi memungkinkan ...orang-orang yang berwenang dalam institusi pada tingkat menengah dan atau daerah dipilih secara langsung dan tidak langsung lewat pemungutan suara.." (Manor, 1996). Saat desentralisasi terjadi, dan bila demokratis, pemerintah pusat diminta memainkan peran baru serta membentuk hubungan baru dengan lembaga pemerintahan di tingkat lokal.

Saat ini desentralisasi telah dipromosikan dan menjadi praktek hampir semua negara demokratis. Gelombang desentralisasi ini dipercaya telah mengubah relasi antara negara dengan warganya. Meagher (1999) percaya bahwa desentralisasi dapat mendekatkan pemerintah kepada rakyatnya. Lebih jauh -dalam masyarakat yang majemuk secara etnis, regional, agama, dan sejarah- desentralisasi dipercaya dapat menghilangkan kendala dalam pengambilan keputusan, penerimaan publik atas keputusan pemerintah, dan memfasilitasi tindakan dan kerja sama kolektif. Ini terjadi karena kepercayaan yang besar, tindakan kolektif, dan keputusan yang memiliki legitimasi akan diperoleh dalam lingkungan yang lebih homogen. Dalam lingkungan yang benar – misalnya dalam situasi pemerintah transparan dan masyarakat sipil memiliki keleluasaan untuk beroperasi- desentralisasi akan meningkatkan akuntabilitas pegawai pemerintah dan mencegah berbagai bentuk korupsi. Desentralisasi dapat mendorong akuntabilitas dan mengurangi korupsi dalam pemerintahan karena pemerintah lokal lebih dekat dengan warganya, sehingga warga akan lebih hirau dengan tindakan pemerintah daerah (Ostrom, Schroeder, and Wynne 1993). Sebagai dampak dari persaingan antar pemerintah daerah dalam menyediakan barang publik, akan mendorong disiplin dari aparat pemerintah daerah, karena warga dapat memilih pelayanan publik yang lain.

Berbagai janji desentralisasi itu memang memikat, namun sejumlah kajian menunjukkan desentralisasi tidak serta merta dapat meningkatkan kinerja pemerintahan daerah. Ada beberapa persyaratan yang harus dipenuhi bagi kebijakan desentralisasi agar berdampak positif pada kinerja pemerintahan. Omar Azfar (1999) menyebutkan bahwa partisipasi warga dalam penyediaan jasa publik merupakan syarat penting bagi terlaksananya pemerintahan yang baik di tingkat lokal.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup>Omar azfar merinci enam faktor yang mempengaruhi kinerja desentralisasi yaitu: 1) kerangka kerja hukum dan politik, 2) kebijakan fiskal, 3) transparansi dalam tindakan pemerintah, 4) partisipasi warga dalam penyediaan jasa publik, 5) masyarakat sipil dan struktur sosial, 6) kapasitas pemerintah daerah.

**Keenam, partisipasi warga dapat meningkatkan kepercayaan publik terhadap penyelenggara dan lembaga pemerintahan.** Demokratisasi dan desentralisasi di negara berkembang-termasuk Indonesia- terjadi dalam situasi rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggara dan lembaga pemerintahan. Kekecewaan terjadi baik karena kegagalan prosedur politik maupun responsifitas penyelenggara negara terhadap keluhan warga. Dengan melibatkan warga dalam proses pengambilan keputusan maka diharapkan kepercayaan publik terhadap penyelenggara dan lembaga pemerintahan dapat terus ditingkatkan. Meningkatnya kepercayaan warga ini dipercaya sebagai indikator penting bagi menguatnya dukungan dan keabsahan pemerintahan yang berkuasa.

*Ketujuh*, dalam konteks Indonesia, kita perlu mendorong warga untuk terlibat dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan publik secara langsung. Hal ini disebabkan selama 32 tahun masa Pemerintahan Rezim Orde baru, masyarakat Indonesia ada dalam tatanan sistem pemerintahan yang –meminjam istilah O' Donnell, Mohtar Mas'ud, dan A.S. Hikam- birokratis dan korporatis.<sup>12</sup> Dalam tatanan ini seluruh kekuatan masyarakat ada dalam kontrol negara. Melalui kontrol yang sistemis terhadap kekuatan masyarakat sampai ke arus bawah, negara tampil sebagai kekuatan politik yang dominan. Negara memainkan peran kunci dan selalu mengoptimalkan kemampuan yang dimilikinya untuk mengatur hubungan sosial, menekan masyarakat, dan memiliki hak prerogatif untuk mengelola sumber daya. Negara dalam sistem birokratik otoriter dan korporatis menginvasi organisasi sosial formal maupun non-formal, sehingga masyarakat memiliki derajat homogenitas yang tinggi. Dalam ungkapan yang lebih ekstrem, birokrasi negara menjadi pemangsa kekuatan sosial di masyarakat. Kekuatan, kemandirian, dan kemajemukan masyarakatpun lumpuh. Untuk mengimbangi kekuatan birokrasi negara kita memerlukan organisasi rakyat yang mandiri, cerdas, dan berorientasi pada kepentingan publik. Dalam konteks ini, partisipasi warga dapat dipandang sebagai salah satu instrumen 'pemberdayaan' warga untuk mengimbangi dominasi kekuatan negara.

Yang perlu digarisbawahi dari ketiga tradisi partisipasi yang dikemukakan di atas adalah bahwa ketiga konsep partisipasi –partisipasi politik, partisipasi sosial, dan partisipasi warga- bukanlah konsep yang saling bertentangan dan bersifat *'trade of'*. Ketiga konsep partisipasi merupakan konsep yang saling berkaitan dan niscaya untuk berkembang. Ketiga konsep partisipasi juga perlu didukung oleh strategi dan metode yang berbeda.

---

<sup>12</sup> Gambaran Indonesia sebagai negara birokratik dan korporatis lihat Muhammad A.S Hikam, *Demokrasi dan Civil Society*, Jakarta: LP3ES, 1996, Mohtar Mas'ud, *Politik, Biokrasi, dan Pembangunan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1998. Sedangkan kajian empirik mengenai melemahnya masyarakat sipil di tingkat desa akibat ekspansi pemerintahan birokratis dapat dilihat dalam K.D. Jackson, *Political Power and Communications in Indonesia*, 1978.

## 2.2 Tangga Partisipasi

Perkembangan konsep partisipasi telah menempakannya mejadi konsep yang luas dan dalam seringkali memiliki arti yang berbeda bagi setiap orang. Dalam beberapa hal partisipasi telah menjadi konsep yang *omnibus* (apapun dapat disebut partisipasi). Salah satu cara untuk memahami partisipasi adalah dengan menggunakan “tangga partisipasi”. Tangga partisipasi memperlihatkan relasi antara warga dengan pemerintah dalam formulasi dan pelaksanaan kebijakan publik.

Sejak diperkenalkan oleh Sherry Arnstein, kurang lebih 20 tahun yang lalu, banyak pihak yang mencoba merumuskan tangga partisipasi. Menarik untuk dicatat, adalah seringkali pemaknaan atas suatu tingkat partisipasi berbeda satu dengan yang lain. New Economic Foundation (2001) merumuskan tangga partisipasi –dari yang terendah sampai tertinggi- sebagai berikut:<sup>13</sup>

1. **Manipulasi**, pemerintah memberikan informasi, dalam banyak hal berupa informasi dan kepercayaan yang keliru (*false assumption*), kepada warga. Dalam beberapa hal pemerintah malkukan mobilisasi warga yang mendukung/dibuat mendukung keputusannya untuk menunjukkan bahwa kebijakannya populer (memperoleh dukungan).
2. **Penentraman**, pemerintah memberikan informasi dengan tujuan agar warga tidak memberikan perlawanan atas keputusan yang telah ditetapkan. Pemberian informasi seringkali didukung oleh pengerahan kekuatan (baik hukum maupun psikologis).
3. **Sosialisasi**, pemerintah memberikan informasi mengenai keputusan yang telah dibuat dan mengajak warga untuk melaksanakan keputusan tersebut.
4. **Konsultasi**, pemerintah meminta saran dan kritik dari masyarakat sebelum suatu keputusan ditetapkan.
5. **Kemitraan**, masyarakat dilibatkan untuk merancang dan mengambil keputusan bersama dengan pemerintah.
6. **Pendelegasian kekuasaan**, pemerintah mendelegasikan keputusan untuk ditetapkan oleh warga.
7. **Pengawasan oleh warga**, warga memiliki kekuasaan mengawasi secara langsung keputusan yang telah diambil dan menolak pelaksanaan keputusan yang bertentangan dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Dalam tangga partisipasi, para praktisi umumnya menerima konsep bahwa manipulasi pada dasarnya bukanlah partisipasi. Penentraman, informasi, dan konsultasi pada dasarnya adalah bentuk lain dari tokenisme yaitu kebijakan skedarnya berupa

---

<sup>13</sup> UNDP (1997) menyusun tangga partisipasi sebagai berikut: 1) manipulasi, 2) informasi, 3) konsultasi, 4) membangun konsensus, 5) pembuatan keputusan, 6) berbagi resiko, 7) kerja sama, 8) mengatur sendiri. Secara lebih khusus yaitu dalam proses formulasi kebijakan publik Creighton, James.L, dkk (1992) mengemukakan empat tangga partisipasi warga yaitu: 1) informasi publik (menerima informasi keputusan), 2) partisipasi formalitas (didengarkan sebelum keputusan), 3) konsultasi (mempengaruhi keputusan), dan 4) membangun konsensus (sepakat dengan keputusan)

upaya superfisial (dangkal, pada permukaan) atau tindakan simbolis dalam pencapaian suatu tujuan. Sedangkan kemitraan, pendelegasian kekuasaan, dan pengawasan oleh warga diterima sebagai wujud dari kekuasaan dan partisipasi warga.

Para praktisi juga umumnya menerima bahwa tangga yang lebih tinggi merupakan wujud dari kualitas partisipasi yang lebih tinggi. Tetapi para praktisi juga dapat menerima bentuk partisipasi yang lebih rendah dalam situasi sosial politik sejauh bentuk tersebut merupakan salah satu strategi untuk mendorong partisipasi yang lebih luas.

### **3 PARTISIPASI DALAM PROSES KEBIJAKAN PUBLIK: KERANGKA HUKUM DAN PRAKTEK**

#### **3.1 Kerangka Hukum untuk Proses Pembuatan Kebijakan**

Kebijakan di tingkat kabupaten/kota biasanya dituangkan dalam bentuk peraturan daerah. Dalam proses pembuatan peraturan daerah, pemerintahan kabupaten/kota berpedoman pada kerangka hukum baik yang telah ditetapkan di tingkat nasional maupun tingkat daerah. Sampai saat ini pedoman yang dirujuk oleh pemerintah daerah untuk menyusun peraturan daerah adalah UU No. 4 tahun 1999 Tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Peraturan Pemerintah No. 1/20010 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD. Di tingkat daerah kedua instrumen hukum tersebut dioperasional melalui peraturan daerah. Di Kota Bekasi, proses pembuatan peraturan daerah di dasarkan pada Peraturan Daerah No. 27 tahun 1999 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bekasi dan Peraturan Daerah No. 6 tahun 2000 tentang Tata Cara dan Tehnik Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah.

Berdasarkan peraturan daerah tersebut maka proses penyusunan peraturan daerah ada tiga tahap yaitu proses pengajuan usulan, proses pembahasan di dewan, dan proses pengundangan serta sosialisasi perda (*bagain proses penyusunan peraturan daerah lihat lampiran*).

Pengajuan usulan perda dapat dilakukan oleh eksekutif dan legislatif. Pengajuan melalui eksekutif dimulai dengan usulan dari dinas teknis yang berkepentingan dengan pembuatan peraturan. Usulan dari dinas teknis dibahas di biro/bagian hukum untuk diberi pertimbangan-pertimbangan hukum. Jika secara yuridis dianggap tidak ada masalah maka bagian hukum akan memberikan usulan kepada sekretariat daerah (setda). Selanjutnya sekretariat daerah akan membentuk tim asistensi untuk membahas usulan peraturan daerah. Dalam pembahasan tim asistensi dapat melakukan konsultasi dengan staf ahli dan diskusi dengan melibatkan para pihak yang berkepentingan atau yang akan terkena dampak peraturan. Jika sekretariat daerah melalui tim asistensi menganggap peraturan daerah layak untuk diajukan maka sekretariat akan mengajukan usul kepada bupati/walikota untuk mengajukan rancangan peraturan daerah kepada pimpinan DPRD.

Selain melalui eksekutif, pengajuan rancangan peraturan daerah juga dapat diajukan oleh anggota legislatif melalui hak inisiatif dewan. Hak inisiatif dewan untuk

mengajukan peraturan daerah dapat melalui jalur komisi, jalur fraksi, atau mengumpulkan dukungan dari anggota DPRD secara perseorangan. Apabila syarat untuk pengajuan melalui komisi, fraksi, atau perseorangan telah terpenuhi maka pengusul dapat mengajukan kepada pimpinan DPRD untuk membahas usul rancangan peraturan daerah.

Setelah usulan masuk ke pimpinan DPRD maka ada dua kemungkinan nasib usulan. Kemungkinan pertama adalah usulan dibiarkan. Kemungkinan kedua, jika ada desakan yang cukup dari partai dan konstituen melalui fraksi-fraksi maka pimpinan DPRD akan menyusun panitia musyawarah (panmus). Di panitia musyawarah, usulan masih ada kemungkinan untuk dikembalikan ke pengusul atau diputuskan untuk dibahas. Jika panitia musyawarah memutuskan untuk membahas usulan peraturan daerah maka panitia akan menyusun penjadwalan tahap-tahap pembahasan rancangan perda dan membentuk panitia khusus.

Setelah jadwal ditetapkan dan panitia dipilih maka usulan peraturan daerah secara formal mulai dibahas di DPRD. Pembahasan usulan peraturan daerah di DPRD melalui tiga tahap. Tahap pertama kepala daerah (bila usul dilakukan oleh eksekutif) atau pengusul (bila disampaikan oleh anggota DPRD) menyampaikan nota pengantar untuk menjelaskan mengapa peraturan daerah perlu ditetapkan. Nota pengantar atau penjelasan pengusul disampaikan dalam sidang pleno DPRD.

Tahap kedua adalah pembahasan nota pengantar dalam fraksi-fraksi. Setelah fraksi-fraksi selesai membahas, maka diselenggarakan kembali rapat pleno untuk membahas pandangan umum anggota melalui fraksi. Dalam pertemuan tersebut juga dapat didengar jawaban dari kepala daerah/pengusul atas berbagai komentar yang dikemukakan oleh fraksi. Berdasarkan pembahasan dalam sidang pleno maka dua kemungkinan nasib usulan yaitu pertama usulan rancangan peraturan daerah dapat ditarik kembali oleh pengusul atau dilanjutkan ke dalam tahap berikutnya.

Jika usulan peraturan daerah diputuskan untuk dibahas maka dibentuk panitia khusus (pansus) yang anggotanya merupakan anggota DPRD lintas komisi. Setelah pansus dibentuk maka pansus akan melakukan pembahasan usulan rancangan peraturan daerah. Dalam pembahasan usulan peraturan daerah pansus dapat melakukan kegiatan konsultasi dengan para ahli, rapat kerja dengan dinas terkait, kunjungan kerja, rapat kerja dengan masyarakat/stakeholders, studi bandung, dan sosialisasi dengan berbagai media masa. Hasil pembahasan pansus dapat menghasilkan tiga hal. Pertama, usulan peraturan daerah ditarik kembali oleh eksekutif lewat forum diskusi antara pansus dengan tim asistensi eksekutif. Kedua, atas inisiatif dari pansus pembahasan usulan peraturan daerah ditunda. Ketiga, pansus dapat mengusulkan agar usulan dibahas dalam rapat pleno dewan untuk ditetapkan.

Pada rapat pleno, yang merupakan tahap ketiga atau tahap akhir pembahasan usulan peraturan daerah dalam DPRD, pansus menyampaikan laporan hasil pembahasan usulan rancangan peraturan daerah di dalam pansus. Dalam forum ini juga dikemukakan pendapat akhir fraksi-fraksi atas laporan pansus. Jika fraksi-fraksi tidak keberatan, maka dewan menetapkan usulan peraturan daerah sebagai peraturan daerah. Berdasarkan wawancara dengan beberapa pejabat Kota Bekasi, keseluruhan proses pembuatan perda

di DPRD dari tahap satu hingga tahap ini, jika lancar, rata-rata tiga bulan. Untuk peraturan daerah yang berkaitan dengan anggaran dan penetapan retribusi proses ini bisa dipercepat hingga tiga minggu.

Setelah ditetapkan oleh DPRD, dalam jangka waktu maksimal tiga bulan sekretariat daerah sudah harus mencantumkan ketetapan peraturan daerah dalam lembaran daerah. Selanjutnya sekretariat daerah melakukan dua hal yaitu mengirimkan tembusan ke departemen dalam negeri dan menyampaikan ke dinas terkait dan bagian hukum mengenai keputusan dewan. Jika tidak ada keberatan dari departemen dalam negeri maka peraturan daerah sudah dapat dilaksanakan oleh dinas terkait. Dalam pelaksanaannya peraturan daerah yang telah disahkan dapat disertai oleh surat keputusan dan surat edaran kepala daerah dan atau surat edaran kepala dinas terkait.

### **3.2 Praktek Pembuatan Kebijakan**

Dalam praktek, kebijakan di daerah diformulasikan dalam beberapa bentuk yaitu:

1. **Melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat.** Dalam hal ini pemerintah daerah tidak menetapkan kebijakan, melainkan melaksanakan kebijakan yang berasal dari pemerintah pusat. Ijin penyimpangan waktu kerja dan waktu istirahat yang diberlakukan di Kota Tasikmalaya misalnya merupakan pelaksanaan dari KEPMENAKER No. 608/MEN/1989 tentang Pemberian ijin penyimpangan waktu kerja dan waktu istirahat bagi perusahaan-perusahaan yang mempekerjakan pekerja 9 jam dan 54 jam seminggu.
2. **Menetapkan peraturan daerah yang berdasarkan pada peraturan yang lebih tinggi.** Dalam hal ini peraturan pemerintah pusat tidak dilaksanakan begitu saja, melainkan melalui proses memformulasikan ke dalam bentuk perda. Dengan demikian maka kebijakan tersebut, walaupun merupakan pelaksanaan dari peraturan yang lebih tinggi, telah resmi menjadi kebijakan dan tanggung jawab pemerintah daerah.
3. **Pemberlakuan peraturan daerah kota lain.** Dalam hal ini pemerintah daerah menyatakan, untuk sementara, bahwa peraturan daerah kota/kabupaten lain diberlakukan di kotanya selama belum dibuat peraturan daerah yang baru. Contoh untuk kasus ini adalah Surat Keputusan Pj. Walikota Nomor 188.3/Kep.09 – Huk/2001 tentang Pemberlakuan Peraturan Daerah Kabupaten Tasikmalaya di Lingkungan Yurisdiksi Pemerintahan Kota Tasikmalaya. Berdasarkan surat keputusan tersebut maka seluruh instrumen hukum Kabupaten Tasikmalaya (termasuk di dalamnya ketentuan tentang Pajak dan Retribusi) diberlakukan di Kota Tasikmalaya.
4. **Mengeluarkan peraturan daerah berdasarkan pada inisiatif lokal.** Berdasarkan kewenangan yang dimiliki, pemerintah daerah dapat menetapkan kebijakan dalam peraturan daerah. Penetapan kebijakan yang berorientasi pada daerah hendaknya di dukung karena merupakan langkah yang baik dan sesuai dengan semangat otonomi daerah. Namun seringkali penetapan kebijakan ini –khususnya di bidang retribusi- bukannya mendorong otonomi, malah sebaliknya dapat membebani masyarakat. Sebagai contoh adalah retribusi ijin reklame dan retribusi administrasi pengelolaan

kayu milik di Kota Tasikmalaya yang sempat diberlakukan namun kemudian dihentikan.

Kebijakan mengenai ketenagakerjaan di Kota Bekasi dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2001 tentang Pelayanan dan Retribusi Bidang Ketenagakerjaan. Peraturan daerah ini merupakan formulasi ulang dari berbagai kebijakan ketenagakerjaan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat dalam bentuk Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, dan Keputusan Menteri. Perda No. 5/2001 terdiri atas 13 bab dan 39 pasal, yang mengatur tentang pelayanan Pemerintah Kota Bekasi di bidang ketenagakerjaan serta beberapa retribusi yang menjadi kewajiban subyek retribusi (perusahaan). Berdasarkan peraturan ini tugas pelayanan dan perijinan ada di bidang ketenagakerjaan ada 22 yaitu:

1. Perpanjangan Ijin Kerja Tenaga Asing
2. Pembinaan TKI
3. Pengawasan peralatan
4. Pemberian ijin penyimpangan waktu kerja dan waktu istirahat
5. Pemberian ijin kerja malam wanita
6. Pengesahan PP
7. Pendaftaran KKB
8. Pemberian ijin LLS
9. Akreditasi dan sertifikasi LLS
10. Pelayanan legalisasi sertifikat uji ketrampilan
11. Pemberian rekomendasi ijin pendirian PJTKI
12. Pemberian ijin BKK
13. Pemberian ijin Perwada
14. Pemberian ijin penampungan calon TKI
15. Pendaftaran pencari kerja
16. Penempatan tenaga kerja
17. Informasi lowongan kerja
18. Pelatihan tenaga kerja
19. Penyaluran tenaga kerja
20. Pelayanan pemasaran program hasil produksi jasa dan hasil pelatihan
21. Pelayanan informasi pelatihan
22. Pelayanan penyelesaian perselisihan hubungan industrial dan pemutusan hubungan kerja (PHK)

Dari segi proses pembuatan kebijakan, ada beberapa hal menarik untuk dikemukakan mengenai Perda No. 5/2001 ini.

*Pertama*, Perda No. 5/2001 diinisiasi oleh eksekutif melalui Dinas ketenagakerjaan.<sup>14</sup> Dalam merancang peraturan daerah, dinas ketenagakerjaan melakukan elaborasi berbagai peraturan di Bidang Ketenagakerjaan yang ada di tingkat nasional, kemudian melakukan reformulasi berbagai peraturan tersebut dalam bentuk rancangan peraturan daerah.

*Kedua*, di tingkat eksekutif warga/stakeholders tidak dilibatkan dalam pembuatan kebijakan. Stakeholders hanya dilibatkan dalam proses pembahasan rancangan peraturan daerah di panitia khusus DPRD. Tetapi dalam proses pembahasan inipun, tampaknya anggota dewan lebih memandang sebagai forum sosialisasi dan dengar pendapat publik, Hal ini menyebabkan banyak gagasan dan kepentingan publik (serikat pekerja dan pengusaha) tidak terakomodasi dalam peraturan daerah. Bahkan seorang pengusaha menganggap pertemuan dengan dewan hanya merupakan ajang untuk melegitimasi pendapat dewan.<sup>15</sup> Kekecewaan terhadap peranan dewan dalam mengakomodasi kepentingan juga dikemukakan oleh serikat buruh.<sup>16</sup> Kondisi ini setidaknya menunjukkan tiga hal yaitu: 1) masih lemahnya hubungan dewan dengan konstituen sehingga tidak cukup informasi untuk mengagregasikan kepentingan konstituen dalam formulasi kebijakan yang berupa usulan peraturan daerah, 2) lemahnya kapasitas anggota dewan dalam memformulasikan gagasan dalam bentuk naskah hukum, 3) masih belum kuatnya organisasi pekerja, pengusaha, dan organisasi masyarakat sipil yang memiliki perhatian dalam masalah ketenagakerjaan dalam mengagregasi kepentingan dan menggalang aksi bersama untuk mendorong kebijakan ketenagakerjaan yang lebih partisipatif. Pada tabel 1 dapat disimak pihak-pihak yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan ketenagakerjaan di Kota Bekasi serta peran warga/organisasi masyarakat sipil dalam proses pembuatan tersebut.

**Tabel 1 Peran Pihak-Pihak Yang Terlibat Dalam Proses Pembuatan Kebijakan Ketenagakerjaan Di Kota Bekasi**

---

<sup>14</sup> Dalam wawancara, seorang anggota dewan mengemukakan bahwa dalam praktek hampir seluruh peraturan daerah di Kota Bekasi dirancang dan diajukan oleh pihak eksekutif. Kondisi ini tidak dianggap sebagai kelemahan dewan, melainkan sebagai kewajaran. Alasan yang dikemukakan oleh anggota dewan adalah bahwa eksekutiflah -melalui dinas- yang memahami persoalan nyata di lapangan. Untuk itu dewan menganggap wajar bila usulan dari berasal dari eksekutif.

<sup>15</sup> Pernyataan ini dikeluarkan dalam diskusi kelompok terfokus yang dihadiri oleh pemerintah, serikat pengusaha, serikat buruh, dan organisasi non-pemerintah. Diskusi diselenggarakan oleh penulis dalam rangka penelitian mengenai kebijakan perijinan di Kota Bekasi.

<sup>16</sup> Salah seorang pemimpin serikat buruh dalam diskusi kelompok terfokus malah mengancam akan mengajukan peninjauan kembali dan mengambil langkah-langkah nyata untuk membatalkan peraturan daerah ini.

Tahap	Pihak yang Terlibat	Peran	Peran Warga/ Stakeholders	Output
Inisiasi	Dinas Ketenagakerjaan	Merancang Konsep awal substansi raperda	Tidak ada	Rancangan Peraturan Daerah (Raperda)
	Bagian Hukum	Memberikan pertimbangan untuk sinkronisasi hukum		
	Tim Asistensi Pemda	Memeriksa kelayakan draft raperda untuk diajukan ke DPRD		
	Walikota	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Menyetujui draft raperda</li> <li>▪ Memberikan pengantar pada DPRD untuk pembahasan Raperda</li> </ul>		
Eksekutif dan Legislatif	Pimpinan DPRD	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Memeriksa urgensi dan kelayakan raperda untuk dibahas dalam panmus</li> <li>▪ Membentuk Panmus</li> </ul>	Pansus mengundang satakeholders (asosiasi pengusaha dan serikat buruh) untuk konsultasi	Peraturan Daerah (Perda)
	Panmus	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Menetapkan jadwal</li> <li>▪ Membentuk Pansus</li> </ul>		
	Pansus/Pansus Gabungan	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Melakukan pembahasan raperda</li> <li>▪ Mengundang dan bertemu dengan stakeholders</li> </ul>		
	Komisi	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Menerima aspirasi masyarakat melalui jalur komisi</li> </ul>		
	Fraksi	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Menerima aspirasi masyarakat melalui jalur partai/konstituen</li> </ul>		
	Pemerintah	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Menjawab pertanyaan yang diajukan</li> <li>▪ Melakukan pembahasan bersama pansus/pansus gabungan</li> </ul>		
Pelaksanaan	Pemerintah	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sosialisasi peraturan Daerah (melalui Bagian Hukum)</li> <li>▪ Mengirimkan Perda ke Depdagri</li> <li>▪ Mengeluarkan peraturan pelaksanaan (SK Walikota)</li> <li>▪ Pelaksanaan (melalui Dinas Ketenagakerjaan dan Satuan Pelayanan Satu Atap)</li> </ul>	Warga dapat melaporkan penyimpangan pelaksanaan perda kepada DPRD	- SK Walikota
	DPRD	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pengawasan pelaksanaan perda</li> </ul>		

*Ketiga*, dengan proses yang terjadi di tingkat legislatif, maka sudah dapat dipastikan bahwa rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh pihak eksekutif tidak mengalami perubahan yang signifikan. Rancangan peraturan daerah yang diajukan hampir seratus persen diterima oleh dewan. Pembahasan yang terjadi di dewan hanya meliputi persoalan teknis kebahasaan dan bagaimana mengimplementasikan peraturan daerah ini di lapangan.

Dengan proses yang terjadi baik di tingkat eksekutif dan legislatif, maka peraturan daerah ini tampaknya dibuat untuk lebih melayani kepentingan pemerintah daerah yaitu untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD).<sup>17</sup> Ini terlihat dari rincian jenis pelayanan pemerintah daerah yang diatur oleh peraturan daerah ini yaitu 22 jenis pelayanan Dinas Ketenagakerjaan sebanyak 14 dapat dikategorikan sebagai pelayanan

<sup>17</sup> Kepentingan Pemerintah Daerah untuk mendapatkan retribusi dari kebijakan perburuhan dikemukakan secara eksplisit dalam konsideran peraturan daerah No. 5/2001.

perijinan yang untuk mendapatkan ijin tersebut dipungut retribusi. Padahal untuk 13 jenis perijinan berdasarkan peraturan di tingkat nasional tidak dikenai retribusi.

**Tabel 2 Perijinan di Bidang Ketenagakerjaan Berdasarkan Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2001**

No.	Jenis Ijin	Pemroses Ijin	Besar Retribusi Berdasarkan Perda	Besar Retribusi berdsarkan Ketentuan Sebelumnya
1	Perpanjangan Ijin Kerja Tenaga Asing	SPSA	USD 100/ orang/bulan	USD 100/orang/ bulan
2	Pembinaan TKI	Dinas Tenaga Kerja	USD 15/orang	tdk ada biaya
3	Pengawasan peralatan	Dinas Tenaga Kerja	300.000 - 250.000	tdk ada biaya
4	Pemberian ijin penyimpangan waktu kerja dan waktu istirahat	SPSA	200.000/badan/ tahun	tdk ada biaya
5	Pemberian ijin kerja malam wanita	SPSA	200.000/badan/ tahun	tdk ada biaya
6	Pengesahan PP	Dinas Tenaga Kerja	200.000 - 400.000	tdk ada biaya
7	Pendaftaran KKB	Dinas Tenaga Kerja	100.000 - 300.000	tdk ada biaya
8	Pemberian ijin LLS	Dinas Tenaga Kerja	100.000 - 1.000.000	n/a
9	Akreditasi dan sertifikasi LLS	Dinas Tenaga Kerja	100.000	n/a
10	Pelayanan legalisasi sertifikat uji ketrampilan	Dinas Tenaga Kerja	1% seluruh biaya kursus yang dipungut LLS terhadap setiap peserta	tdk ada biaya
11	Pemberian rekomendasi ijin pendirian PJTKI	Dinas Tenaga Kerja	500.000	tdk ada biaya
12	Pemberian ijin BKK	Dinas Tenaga Kerja	500,000/2 tahun	tdk ada biaya
13	Pemberian ijin Perwada	Dinas Tenaga Kerja	1,000,000/2 tahun	tdk ada biaya
14	Pemberian ijin penampungan calon TKI	Dinas Tenaga Kerja	1,000,000/2 tahun	tdk ada biaya

Proses, motif, dan substansi kebijakan ketenagakerjaan seperti dikemukakan di atas telah menyebabkan beberapa dampak negatif. *Pertama*, target group dari peraturan (pengusaha dan pekerja) umumnya tidak mengerti dasar rasionalitas dari perijinan tertentu. Mengapa, misalnya, untuk membina TKI harus ada ijin, atau PP harus disahkan atau KKB harus didaftarkan. Ketidakhahaman ini tentu saja akan membawa konsekuensi dalam pelaksanaan perda. Kecilnya pengajuan ijin dibandingkan aktivitas real, yang seharusnya meminta ijin, bukan tidak mungkin banyak terjadi. *Kedua*, pekerja sangat khawatir berbagai retribusi yang ditimpakan kepada pengusaha akhirnya akan berdampak pada pengurangan biaya kesejahteraan pekerja. Peraturan ketenagakerjaan, yang pada konsiderannya ditujukan untuk melindungi pekerja justru dapat berdampak sebaliknya. *Ketiga*, karena pengeluaran ijin diorientasikan untuk mendapatkan retribusi maka dikhawatirkan akan pengawasan terhadap ijin-ijin yang dikeluarkan oleh Disnaker menjadi lemah. Kalangan Disnaker sendiri mengakui kelemahan ini. Keterbatasan jumlah pegawai pengawas (tujuh orang) dibandingkan dengan 600-an industri yang harus diawasi memaksa institusi ini menggunakan pola prioritas.

#### 4 SEBERAPA PARTISIPATIFKAH KERANGKA HUKUM DAN PRAKTEK PEMBUATAN KEBIJAKAN PUBLIK?

Dengan menggunakan konsep operasional partisipasi sebagaimana dikemukakan dalam bagian satu makalah ini, analisis terhadap kerangka hukum dan praktek pembuatan kebijakan publik menunjukkan:

*Pertama*, tidak ada jaminan hukum yang mengikat eksekutif dan legislatif untuk memproses suatu kebijakan secara partisipatif. Partisipasi dalam pembuatan kebijakan – khususnya kebijakan ketenagakerjaan- masih dipandang sebagai kebaikan dari eksekutif dan legislatif. *Kedua*, merujuk pada tangga partisipasi, maka partisipasi dalam pembuatan kebijakan –baik yang dianjurkan oleh peraturan maupun yang terjadi dalam praktek-hanya sampai tingkat konsultasi. Pada tingkat inipun tidak ada kewajiban yang mengikat pemerintah dan legislatif untuk mengakomodasi aspirasi warga. Ini menyebabkan partisipasi tidak bermakna. *Ketiga*, tidak ada mekanisme untuk pelembagaan partisipasi, sehingga partisipasi tidak terjadi secara sistemik. *Keempat*, rendahnya komitmen anggota dewan terhadap partisipasi menunjukkan partisipasi belum disadari sebagai instrumen yang dapat meningkatkan legitimasi kebijakan dan juga menunjukkan masih belum kuatnya hubungan anggota dewan dengan konstituennya. *Kelima*, rendahnya sistem representasi di tingkat warga dan organisasi masyarakat sipil (terutama seikat buruh). Ini menyebabkan dalam memproses kebijakan, pemerintah sulit berhubungan dengan pihak-pihak yang menjadi kelompok sasaran kebijakan.

## **5 REKOMENDASI: APA YANG DAPAT DILAKUKAN UNTUK MENINGKATKAN PARTISIPASI DALAM PROSES PEMBUATAN KEBIJAKAN?**

Konsep yang luas mengenai partisipasi –terutama partisipasi warga- seharusnya menempatkan partisipasi sebagai bagian yang inheren dalam tata pemerintahan (*governance*) dan kebijakan publik. Sayangnya, ini masih belum terjadi di Indonesia. Ini disebabkan oleh beberapa hal yaitu: masalah wawasan, kerangka hukum, kelembagaan pemerintahan, dan organisasi masyarakat sipil. agar partisipasi menjadi bagian yang inheren penulis menyarankan:

### ***Menempatkan Kebijakan Sebagai Proses Sosial Politik yang Negosiatif***

Kebijakan bukan persoalan teknis yang dapat diselesaikan secara teknokratis oleh kelompok orang yang dipercaya untuk merumuskan itu (biasanya politisi, birokrat, atau akademisi). Kebijakan merupakan ruang bagi teknisi dan anggota masyarakat untuk melakukan interaksi dan menggabungkan pengetahuan. Karena itu kebijakan harus melibatkan pihak yang luas, dan agar dapat terlaksana harus menjamin agar kepentingan berbagai pihak (*stakeholders*) sudah dikonfrontasi atau dinegosiasikan. Dalam perspektif ini partisipasi tidak dipandang sebagai cara melainkan tujuan itu sendiri.

Dalam konteks pemerintahan dan kebijakan publik, partisipasi dapat menyebabkan proses pembuatan keputusan menjadi panjang dan melelahkan. Tetapi partisipasi juga dapat memberikan berbagai keuntungan yaitu: menjamin ketercapaian tujuan, membangun kapasitas lokal, meningkatkan cakupan pengambil kebijakan, target

keuntungan yang lebih baik, menjamin keberlanjutan, dan menjamin suara kelompok marjinal terutama kelompok miskin dan perempuan terakomodasi.

### ***Mendorong Komitmen politik dari pemerintah/wakil rakyat yang duduk di DPRD.***

Partisipasi warga mensyaratkan adanya komitmen politik dari pemerintah/walikota dan anggota DPRD. Hal ini disebabkan partisipasi pada dasarnya merupakan salah satu bentuk pendelegasian kekuasaan –dalam bentuk pembuatan kebijakan- dari pemerintah kepada rakyat. Untuk itu perlu dipertimbangkan untuk menjadikan partisipasi sebagai salah satu tema dari kampanye pemilihan walikota/anggota DPRD. Semakin banyak partai politik yang mengambil tema ini, maka akan semakin mungkin terbuka peluang bagi warga untuk dapat berpartisipasi dalam pembuatan kebijakan secara berarti.<sup>18</sup>

### ***Akses yang Bebas Terhadap Informasi dan Dokumen Publik.***

Partisipasi hanya mungkin terjadi manakala warga memiliki informasi yang memadai terhadap sumber daya publik dan berbagai implikasi yang mungkin terjadi pada warga manakala suatu kebijakan ditetapkan (misalnya informasi tata ruang, anggaran, dan rencana investasi). Informasi tersebut seringkali hanya tersedia di lembaga-lembaga formal pemerintahan yang memang ditugaskan untuk itu. Kebebasan dan kemampuan warga untuk mengakses informasi dan dokumen publik tersebut merupakan indikator penting bagi kemajuan tahapan partisipasi. Dalam hal ini para analis sepakat bahwa dalam proses tawar-menawar kepentingan di ruang publik maka informasi adalah ‘power’.

### ***Menetapkan Kerangka hukum untuk mendorong pelembagaan partisipasi rakyat.***

Berbagai kajian terhadap beberapa negara yang ‘sukses’ mengembangkan pendekatan partisipatif dalam pembuatan kebijakan menunjukkan bahwa negara tersebut memiliki kerangka hukum yang memadai untuk menjamin pelembagaan partisipasi. Di Brazil, penganggaran partisipatif, mendapatkan landasan dalam UU Kota (1988), di Filipinan melalui UU Pemerintah Daerah 1991, di Bolivia melalui UU Partisipasi Rakyat 1992, dan di India melalui Amandemen Konstitusi ke-73. Bentuk inivasi pelembagaan partisipasi warga yang muncul berdasarkan pada instrumen hukum itu adalah: Dewan Anggaran Kota (Brazil), Dewan Pembangunan Daerah (Local Development Council), Komisi Pengawas Pembangunan (Bolivia), dan Gram Sabhas (India).

Berbagai contoh pelembagaan partisipasi di beberapa negara juga menunjukkan bahwa instrumen hukum dapat mendorong partisipasi yang luas manakala: dapat menjamin keabsahan dewan rakyat (popular council) ketika berhubungan dengan organisasi pemerintahan, memberikan peluang bagi organisasi rakyat dan pemerintahan

---

<sup>18</sup> Berbagai riset yang dilakukan di Porto Alegre sebagai tempat paling sukses dari penyelenggaraan anggaran partisipatif (*participatory budgeting*), yang dilakukan oleh beberapa analis, sampai pada kesimpulan bahwa komitmen politik dari pemerintah/partai yang menang pemilu –dalam hal ini Partai Pekerja- merupakan kunci sukses perencanaan anggaran partisipatif yang dimulai sejak 1989. Dengan mendudukan orang dalam posisi penting jabatan politik (walikota) dan memenangkan pemilu di tingkat lokal partai yang memiliki komitmen terhadap partisipasi warga memiliki kewenangan untuk mendelegasikan kekuasaan pada rakyat dan mengakselerasi proses pengambilan kebijakan secara partisipatif.

daerah untuk membuat preseden hukum, dan memberikan landasan bagi komunikasi yang seimbang antara organisasi pemerintahan dengan organisasi rakyat baik yang bersifat teritorial maupun fungsional. Instrumen hukum juga dapat memberikan kontribusi yang positif terhadap pengembangan partisipasi manakala dapat melindungi hak-hak warga dalam mengakses informasi publik, membentuk dan bergabung dengan organisasi yang sesuai dengan kepentingannya, menyampaikan pendapat di muka umum, dan melakukan kontrol atas kebijakan dan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah.

Salah satu bentuk pelembagaan partisipasi yang dapat diinisiasi di tingkat daerah adalah adanya Komisi Kebijakan Ketenagakerjaan Daerah yang anggota terdiri atas organisasi serikat pekerja, organisasi pengusaha, NGO-perburuhan, kalangan ahli, pemerintah, dan anggota dewan. Komisi ini anggotanya dipilih oleh konstituennya dan bertugas untuk merumuskan kebijakan perburuhan di tingkat daerah secara partisipatif. Untuk memberikan basis hukum, maka komisi ini dapat dibentuk oleh peraturan daerah.<sup>19</sup>

### ***Meningkatkan Kapasitas Organisasi Warga***

Tradisi dan organisasi warga merupakan faktor penting meningkatkan tangga partisipasi warga. Bahkan dalam landasan instrumen hukum dan kelembagaan yang sama, kekuatan dan tingkat partisipasi warga dapat berbeda, yang disebabkan oleh perbedaan dalam tradisi dan kekuatan organisasi warga (*community base organization*). Studi mendalam di Bolivia yang dilakukan oleh Vibeke Andersen (1999) menunjukkan bahwa implementasi UU dan pelembagaan Partisipasi Rakyat di berbagai tempat di Bolivia ternyata berbeda tergantung dari sejarah dan kekuatan organisasi rakyat di daerah tersebut.<sup>20</sup> Dalam kajiannya Vibeke mencatat bahwa pola penguasaan lahan, hubungan antara petani penyewa dengan pemilik lahan, dan hubungan petani dengan pejabat di tingkat daerah sangat menentukan kualitas kontrol pengawasan yang dilakukan oleh Komisi Pengawas Pembangunan yang kebanyakan anggotanya adalah petani pedesaan. Dalam konteks kebijakan ketenagakerjaan di Indonesia, maka kemampuan serikat pekerja dan pengusaha dalam mengagregasikan kepentingan dan bernegosiasi untuk merancang kebijakan di bidang ketenagakerjaan menjadi sangat penting untuk dikembangkan. Selain itu juga keterlibatan para spesialis kebijakan perburuhan -ahli hukum perburuhan, ekonomi perburuhan, dan NGO yang bekerja di bidang perburuhan-dalam persoalan nyata ketenagakerjaan menjadi sangat penting.

---

<sup>19</sup> Komisi yang hampir sama dengan gagasan penulis misalnya adalah: komite sekolah dan Dewan pendidikan kota sebagai bentuk pelembagaan partisipasi warga di sektor pendidikan.

<sup>20</sup> Lihat Vibeke Andersson, *Popular Participation in Bolivia: Does the law "Participación Popular" secure participation of the rural Bolivian population?*, CDR Working Paper 99.6, October 1999.

### ***Desentralisasi Sumber daya Keuangan di Tingkat Daerah***

Sumber daya keuangan untuk melaksanakan pembangunan daerah berasal dari: 1) pendapatan asli desa/daerah, dan 2) alokasi dana dari daerah/pusat. Dalam banyak kajian ditemukan fakta bahwa hambatan umum bagi warga untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan adalah pengawasan sumber daya keuangan yang dilakukan pihak yang lebih tinggi dan begitu sedikitnya sumber daya bagi kegiatan di tingkat daerah (Mutizwa-Mangiza, 1996; Blair 1998). Hal lainnya adalah ketidakmampuan pemerintah daerah dalam mencapai perolehan pajak pendapatan karena berbagai alasan politis dan teknis, dan dalam beberapa kasus, karena tidak cukupnya alokasi pendapatan dari pusat.

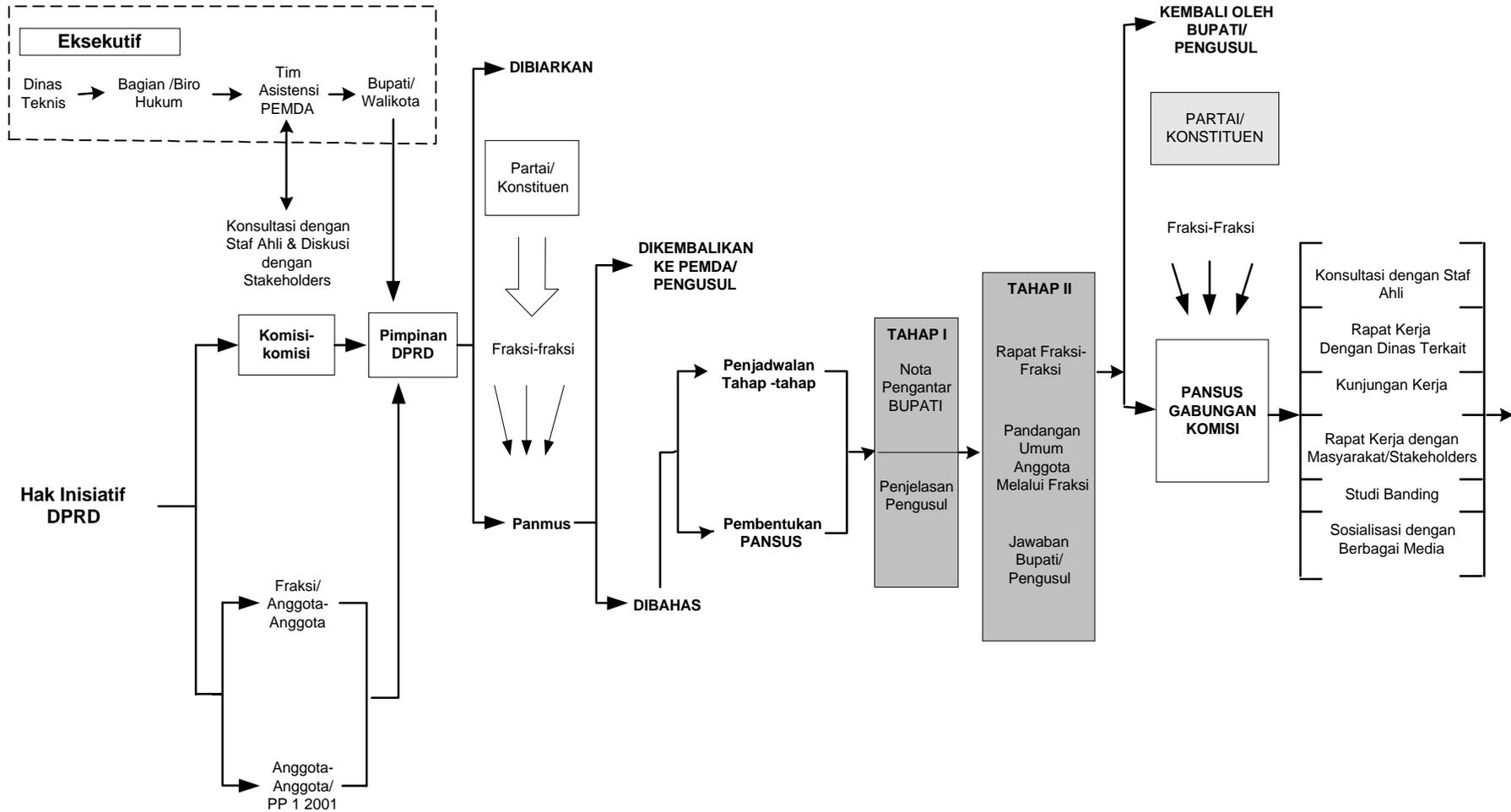
### ***Mendorong Kecakapan Partisipatif***

Ketika tangga partisipasi meningkat dari tingkat yang rendah ke tingkat yang lebih tinggi, maka dibutuhkan berbagai kemampuan untuk mengelola atau meningkatkan tingkat partisipasi tersebut. Kecakapan warga dan pemerintah untuk mengelola tahapan yang ada dan mendorong ke tangga partisipasi yang lebih tinggi merupakan faktor penting dalam kemajuan pendekatan partisipatif. Seringkali ditemui berbagai perencanaan/kebijakan yang 'partisipatif' ketika diimplementasikan ternyata masih merupakan tahapan partisipasi yang masih rendah, bukan karena komitmen untuk melaksanakan tersebut, melainkan ketidakmampuan organisasi masyarakat sipil dan pemerintah untuk mengawal implementasi kebijakan tersebut.

# LAMPIRAN 1: ALUR PEMBUATAN PERDA

Berdasarkan:

- UU No. 4 tahun 999 Tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- Peraturan Pemerintah No. 1/2001 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPR dan DPRD



**Lanjutan:**

